

新疆非法宗教活动的理论透视及其对策思考*

王 磊

内容提要：当前，新疆非法宗教活动突出表现为私办经文班（点）屡禁不止和零散朝觐问题形势严峻。作者认为各级政府部门应当共同努力，强化在这一特殊领域的法制建设，有针对性地厘清工作思路，综合运用各种手段，才能取得预期的效果。

关键词：非法宗教活动 理论透视 私办经文班（点） 零散朝觐

中图分类号：D635.45 **文献标识码：**A **文章编号：**1009-5330（2013）06-0070-06

作者简介：王磊，新疆社会科学院科研外事处研究员（新疆乌鲁木齐 830011）。

一、非法宗教活动的理论界定

（一）宗教行为界说

吕大吉认为，宗教作为一种社会化的客观存在具有四个基本要素，即宗教观念、宗教体验、宗教行为和宗教体制。^①宗教行为可分为固定化、程式化和不固定化、非程式化两类，前者主要指宗教礼仪，是信众为对其崇拜对象表示崇拜与恭敬所举行的各种例行的仪式、活动以及与宗教密切相关的禁忌与讲究，而后者则主要是由信众在其宗教信仰和感情的支配下自发地进行的宗教行为，如修建宗教活动场所、从事公益活动等。

我国宗教事务管理的政策法律文件在用语上多使用“宗教活动”，而鲜见“宗教行为”。关于群体性宗教活动，《宗教事务条例》第12条规定了4个要件：（1）应当在经登记的宗教活动场所内举行；（2）由宗教活动场所或者宗教团体组织；（3）由宗教教职人员或者符合本宗教规定的其他人员主持；（4）按照教义、教规进行。关于个体性宗教活动，我们只能依据《新疆维吾尔自治区宗教活动管理暂行规定》第4条进行总结，即信教群众按照宗教习惯在家里进行的念经、礼拜、封斋、祈祷、烧香、拜佛、过宗教节日等宗教活动。由此可见，国家层面和新疆地方性的宗教事务法规仅对固定化、程式化的宗教行为即宗教礼仪做了内涵界定。

（二）非法宗教活动的概念及性质

与其他违法行为一样，非法宗教活动按照情节严重程度，可分为一般违法行为和严重违法行为（即犯罪行为）。按照其违反的法律，非法宗教活动可分为行政违法行为、民事违法行为和刑事违法行为。据此，我们应当从以下几个方面认知非法宗教活动。

1. 非法宗教活动在性质上仍然属于宗教行为。它既可能是固定化、程式化的宗教行为，也

* 本文系新疆师范大学“中亚与中国西北边疆政治经济研究中心”2012年度招标课题“新疆民生保障法律促进机制研究”的阶段性研究成果。

① 吕大吉：《宗教是什么？——宗教的本质、基本要素及其逻辑结构》，《世界宗教研究》1998年第2期。

可能是不固定、非程式化的宗教行为；既可能是群体性宗教活动，也可能是个体性宗教活动，这也是我们界定“非法宗教活动”的首要标准。一项活动如果只是打了宗教的旗号和幌子、披上了宗教的外衣，那么它就不能成为“非法宗教活动”。因为它缺少非法宗教活动构成二要素之一的“宗教活动”^①。

我们对非法宗教活动内涵的认识经历一个不断深化的过程。新疆在1997年和2011年先后出台过两个《关于界定非法宗教活动的意见》，即新党办〔1997〕1号（以下简称1997年“23条”）和新党统发〔2011〕1号（以下简称2011年“26条”）。1997年“23条”未能清晰界定非法宗教活动的性质，将一些非宗教行为纳入非法宗教活动的范畴，如“以讲经为名，鼓吹‘圣战’，宣传‘泛伊斯兰主义’、‘泛突厥主义’，宣扬民族分裂主义，散布攻击党的领导和社会主义制度，破坏民族团结，分裂祖国统一的言论”、“利用宗教，制造动乱，煽动不明真相的群众进行非法集会，示威游行，冲击党、政、军、公安机关，搞打砸抢活动”、“利用宗教，培植民族分裂主义分子和反革命骨干，建立反革命组织”等，这些行为实为危害国家安全犯罪，与宗教活动无涉。2011年“26条”对上述认识进行了修正，将利用宗教进行分裂破坏活动排除在非法宗教活动范围之外，但它还留有痕迹，即第14条“以‘哈拉力’和‘哈拉木’为名宣扬、传播宗教极端思想”。上述判断表明，非法宗教活动是一种非对抗性的人民内部矛盾，正因如此，中央文件改变了“非法宗教活动是影响新疆稳定根源之一”的相关提法。

2. 非法宗教活动是违法性的宗教行为。所谓“非法”，是指该宗教行为违反法律、行政法规、部委规章以及地方性法规和规章等。因此，大部分非法宗教活动发生在宗教活动场所外，包括公安、消防、海关、工商、税务、民政、市政、规划、房地产、出版、影视、文化管理、园林、商业等多个部门都有依法治理的职责。非法宗教活动是什么方面的问题就应当由有关部门依据相关法律法规进行处置，在处理方式、程序和结果上不应与其他违法行为有任何区别。

3. 非法宗教活动是涉他性的宗教行为。人的行为就影响而言，可分为涉他行为和涉己行为。宗教行为亦可分为涉他宗教行为和涉己宗教行为。19世纪英国杰出思想家约翰·密尔在“涉己行为”与“涉他行为”的二分理论基础上，提出了法律上著名的“伤害原则”：“第一，个人的行动只要不涉及自身以外什么人的利害，个人就不必向社会负责交代。他人若为着自己的好处而认为有必要时，可以对他忠告、指教、劝说以至远而避之，这些就是社会要对他的行为表示不喜或非难时所仅能采取的正当步骤。第二，关于对他人利益有害的行动，个人则应当负责交代，并且还应当承担或是社会的或是法律的惩罚。”^②由此可见，倘若一种宗教行为对他人发生有害或有损的影响或作用时，行为人就应当受到法律的处分和制裁。

二、当前新疆非法宗教活动的突出表现

非法宗教活动，可分为非法活动方式、非法传播方式、非法活动场所、非法活动主持者以及非法行为等。具体而言，活动方式非法包括私自朝觐、私自建或改建宗教场所、私请教职人员等，传播方式非法包括私办经文班、私自出版印刷复制销售宗教读物、以互联网或移动介质传播宗教、非法收听收看传播境外宗教广播电视节目、用高音喇叭讲经等，行为非法包括强迫他人礼拜、

① 马品彦：《新疆反对非法宗教活动研究》，《新疆社会科学》2003年第4期。

② [英] 约翰·密尔：《论自由》，程崇华译，北京：商务印书馆，1959年，第102页。

封斋、征收宗教课税等。^①当前,新疆非法宗教活动最突出的表现有两种:

(一) 民办经文班(点)屡禁不止

新疆有关宗教事务的法规和规章均将民办经文班(点)定性为违法行为,予以明确禁止。例如,《新疆维吾尔自治区宗教事务管理条例》第 22 条规定:“未经批准,任何组织和个人不得私自开办宗教院、校和经文班(点)”;《新疆维吾尔自治区宗教活动管理暂行规定》第 12 条规定:“不准私人擅自开办经文学校、经文班或带培宗教学徒”;《新疆维吾尔自治区宗教职业人员管理暂行规定》第 6 条规定:“不得擅自开办经文学校、经文班(或义工班),不得擅自带培宗教学徒和向 18 岁以下的少年儿童灌输宗教思想”。

早在上世纪 80 年代初期,民办经文班(点)在南疆地区学校存在的现象就已十分普遍。当时,随着宗教信仰自由政策的贯彻落实,广大信教群众被压抑了多年的宗教情感得以释放,宗教热情迅速升温,一些具有宗教学识的社会人员和宗教人士未经政府许可私自办班设点,向他人传授宗教知识,后来发展规模越来越大,一度呈现无序发展态势。1988 年,自治区人民政府专门作出规定,严禁私办地下经文学校和经文班(点),严禁私自带培“塔里甫”(宗教学生),并对民办经文学校、经文班(点)采取了一系列查禁取缔行动。但是,禁令并没有产生明显效果,民办经文班(点)不但屡禁不止,反而愈演愈烈。近年来,特别是 2009 年乌鲁木齐“7·5”事件以来,民办经文班(点)依然处于频繁多发态势。随着政府打压力度不断加大,民办经文班(点)呈现从集中转向分散、固定转向流动、本地转向异地、家庭式教经、网络教经、打工学经等新方式、新特点。有学者估计,实际被发现、被查处的地下经文班(点)只是一小部分。^②

准确定性是正确处置民办教经班(点)的前提。有关部门查处的非法教经活动分为两类:一类是纯粹传授宗教知识,组织者、教经者的目的或为营利,或为传播宗教教义;另一类则是以传授宗教知识为由,传授分裂思想和宗教极端思想,甚至进行暴力恐怖培训,组织者、教经者的目的就是为分裂破坏活动打基础、做准备。虽然第二类只占非法教经活动的极小部分,但它直接危害社会稳定,被认为是新疆暴力恐怖活动的源头,故一提到非法教经活动,各级政府和相关部门都高度警觉,严加查处。实际上,既然民办教经班(点)被定性为非法宗教活动,其内涵就应限定为上述第一类非法教经活动。上述第二类“非法教经活动”在性质上与民办教经班(点)截然不同,在名称上亦不能混淆称之为“民办教经班”、“地下教经班”或“非法教经班”,应直接冠以“分裂和宗教极端思想培训班”、“暴恐培训班”为宜。

民办教经班(点)主要面向信教群众及其子女,这成为宗教事务管理工作的难点,甚至成为基层维稳工作的重点。它之所以存在并屡禁不止,原因有多种,但潜在的社会需求不容忽视:

1. 信教群众内心的宗教信仰需求。宗教是一种生活方式,真正的信徒必须形成与宗教紧密相联的生活态度、价值观念和日常行为。^③因此,普通穆斯林肯定都有掌握伊斯兰教经文和礼仪的内心需求。在重要的人生礼仪场合,一个人如果能够带领其他人诵读一段经文会令人尊敬和羡慕。然而,出生于上世纪六七十年代的信教群众历经“文化大革命”的洗礼,几乎没有宗教知识基础,多数人没有能力对后代进行宗教基本知识的传授,又无正规渠道,许多家长因而将子女

① 李晓霞:《新疆遏制非法宗教活动政策分析》, <http://blog.ifeng.com/article/29027132.html>。

② 李晓霞:《新疆宗教事务管理政策分析——以禁止民办经文班(点)为例》, http://blog.sina.com.cn/s/blog_60f25ed70102e2ej.html。

③ 武立波:《世界宗教十三讲》,北京:中国物资出版社,2011 年,第 6 页。

送至民办教经班（点）。

2. 宗教人士的接班更替需求。自20世纪80年代中期至20世纪末的10余年间，新疆的清真寺数量由原先的2000余座猛增至2.4万多座。对此，政府未及时采取有效管理措施。清真寺数量的猛增必然引发宗教人士数量的激增，达到2.85万余人，其中具有较高宗教学识水平、能够解释《古兰经》的人占极少数，大多数宗教人士处于中等偏下甚至极差水平。据有关部门在2000年的统计，新疆宗教教职人员60岁以上者超过1/3，70岁以上者约占20%，年高体弱。^①10余年过去，情况更令人堪忧。自治区人民政府于1988年专门作出规定，严禁私自带培“塔里甫”。自此，宗教人士的培养途径有二：一是自1986年建立的新疆伊斯兰教经文学院，但其培养的学生数量过少；二是经政府批准的宗教人士代培塔里甫，但师傅本身知识层次低难以保证学生质量。在此情况下，民间通过参加民办教经班（点）获取宗教学识的人越来越多，宗教人士参与的情况也屡见不鲜。

（二）零散朝觐问题形势严峻

“五功”（念、礼、斋、课、朝）是穆斯林的基本宗教义务，也是穆斯林的基本宗教行为。凡穆斯林完成朝觐功课，即可被尊称为“哈吉”。因此，穆斯林群众的朝觐愿望可以被理解。但是，由于各种条件所限，沙特政府只接待各国政府或指定机构的有组织朝觐，拒绝私人朝觐。^②我国《宗教事务条例》明确规定：“信仰伊斯兰教的中国公民前往国外朝觐，由伊斯兰教全国性宗教团体负责组织。”国家宗教局和中国伊斯兰教协会共同制定了《中国穆斯林出国朝觐报名排队办法》进行报名排队。

零散朝觐是指没有通过政府有关部门和伊斯兰教协会的批准而私自去沙特朝觐的行为。零散朝觐具有如下负面效应：（1）容易引发外交争端。2006年，中国伊斯兰教协会与沙特政府朝觐部签署协议，规定中国穆斯林的朝觐活动由中国伊斯兰教协会组织，沙特不在第三国为我国穆斯林发放朝觐和副朝签证。^③但是，零散朝觐的组织者和参加者违反我国以及沙特等国家的法律规定，扰乱我国和沙特政府有关朝觐事务的正常管理秩序，对两国关系带来不利影响。（2）损害我国穆斯林形象。零散朝觐人员未经审查，大多不符合朝觐条件，因经费不足或手续欠缺而长期滞留境外，有国难回，甚至流浪乞讨。（3）危害国家安全。零散朝觐人员没有组织依靠、缺乏自我保护，容易成为境外敌对势力渗透拉拢的主要对象。

2006年，巴基斯坦发生我国零散朝觐人员在沙特使馆静坐、示威的恶性事件。2007年至今，新疆基本杜绝了零散朝觐现象。但是，各种非法组织仍在暗中活动，有关部门已经发现部分地区的人员持旅游、商务护照前往沙特的情况。

三、治理非法宗教活动的对策思考

（一）宗教事务管理工作应当秉承正确的工作理念

我们必须深刻认识宗教问题的长期性和群众性，坚定不移地贯彻党的宗教信仰自由政策。无

① 中共新疆维吾尔自治区委组织部课题组：《关于正确认识和处理好新形势下新疆宗教问题的调查报告》，《马克思主义与现实》2001年第2期。

② 马劲：《多视角看伊斯兰教朝觐事务管理》，《中国宗教》2007年第11期。

③ 中国伊协组织编：《穆斯林应当自觉参加有组织朝觐，坚决抵制零散朝觐》，《中国穆斯林》2007年第2期。

论从世界范围,还是从新疆情况看,我们都将和宗教长期相处,宗教的消亡在社会主义、共产主义实现后仍然是长期的过程。宗教在新疆有广泛的群众基础,信教群众占人口总数半数以上,在南疆多达90%以上,因此,我们必须依法保护公民宗教信仰自由,积极引导宗教与社会主义社会相适应。马克思坚决反对取缔宗教,反对无产阶级政党在政治上冒险与宗教作战,认为大声疾呼向宗教宣战是一种愚蠢的举动,不过是无政府主义的空谈而已。列宁更认为,用行政手段消灭宗教恰恰是提高人们对宗教的兴趣、妨碍宗教真正消亡的最好手段。^①据此,我们应当反思实践中出现一些将宗教直接与新疆稳定相联系的工作思路,它们不但无助于弱化宗教的影响,反而会导致信教群众对党的宗教政策存有疑虑,也会向敌人提供蛊惑人心的口实。

当然,我们也必须依法加强对宗教事务的管理。宗教具有特殊复杂性,且往往和民族问题相交织,在许多情况下容易被“三股势力”所利用。此外,宗教本身就有宣扬有神论和不断扩展其影响的源动力,这与党和政府倡导的政策精神和宗旨相悖。目前,新疆部分地区的宗教人士介入社会生活,已经成为宗教干预政治、教育、司法的突出表现。因此,执政的共产党决不能放任宗教在群众中的影响不管,对宗教思想影响自己的队伍和成员更不能置之不理。依法加强宗教事务管理的目的有二:一是规范宗教活动,避免宗教偏离正常轨道,演变为非法宗教活动,甚至被“三股势力”所利用;二是通过包括加强无神论教育在内等诸多措施弱化这一影响,以促使广大干部群众,特别是广大青少年逐步摆脱宗教的束缚。

(二) 区分两类矛盾是依法治理非法宗教活动的关键所在

非法宗教活动总体上说是宗教范畴的问题,属于人民内部矛盾。宗教极端主义是政治范畴的问题,属于敌我矛盾。如果因为宗教极端势力利用了宗教就将其界定为“非法宗教活动”,那就混淆了政治问题与宗教问题的界限,混淆了两类不同性质的矛盾,使问题复杂化,使我们不能“稳、准、狠”地打击宗教极端势力的分裂破坏活动;如果我们把非法宗教活动误认为宗教极端势力的分裂破坏活动,用极端严厉的手段对待信教群众的一切宗教活动,会把宗教界和信教群众推向对立面。譬如,未经批准利用数字出版和互联网、手机等媒体宣扬、传播宗教,属于非法宗教活动,而利用上述手段宣扬、传播宗教极端思想则是宗教极端活动。非法宗教活动既然属于人民内部矛盾,对其组织者、参与者有关部门要立足于教育、争取和团结,即便依法予以惩戒,也是为了促使其端正认识、规范行为。宗教极端主义及其破坏活动的目的是分裂祖国、扰乱社会、危害人民,背叛了宗教的原旨要义,完全是敌我矛盾,对其组织者、参与者司法机关必须旗帜鲜明地予以坚决打击,依法从快、从重、从严打击,决不能心慈手软。

(三) 正确理解和适用国家和自治区宗教事务法律法规

有学者指出,国家和新疆关于宗教事务管理方面的法规缺乏可操作性,如规定中大量使用了“禁止”、“不得”等措词严厉的字眼,却未能就违规行为制定具体惩治措施。^②各地基层干部屡屡反映在治理非法宗教活动时缺乏明确的法律依据。然而,我们必须认识到,地方性法规和规章中的法律责任部分不能出现过细且具体的惩治规定,这与地方立法机关的立法权限密切相关:(1)我国《立法法》规定,关于犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚,只能由全国人民代表大会或其常务委员会制定法律。(2)我国《行政处罚法》规定:地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚。法律、行政法规对违

① 王作安:《中国的宗教问题和宗教政策》,北京:宗教文化出版社,2002年,第57~58页。

② 马品彦:《新疆反对非法宗教活动研究》。

法行为已经作出行政处罚规定,地方性法规需要作出具体规定的,必须在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。(3)新疆作为民族自治地方,有权制定自治条例和单行条例,但其范围不涉及宗教事务管理方面的内容,主要限于:变通规定、语言文字、干部人才培养、经济建设和外贸活动、地方财政、精神文明建设、流动人口管理和计划生育等。^①“自治区11号文件”^②指出,要用足用好法律和相关法规政策。非法宗教活动虽属宗教行为,但与其他违法行为一样,一般可从现行行政、刑事和民事法律法规找到处理依据。除非有例外的法律漏洞需要立法机关解释和补充。法律的生命力关键在于正确适用,譬如,《新疆宗教活动管理暂行规定》中明确规定,宗教活动场所不得架设高音喇叭。宗教事务管理部门对此类行为处以罚款无法律依据,应先说服教育,无效则立即强制拆除。如遇妨碍公务行为,则应依据情节轻重,移交公安司法机关依照《治安处罚法》或《刑法》相关规定,追究行为人的法律责任。

(四)“疏堵结合”是解决非法宗教活动中突出问题的正确途径

非法宗教活动的治理需要“疏堵结合”,从而达到“标本兼治”的目的。(1)关于私办教经点问题,我们要坚决按照《治安处罚法》中扰乱公共秩序的规定处理组织者、策划者、教经者及资助者,情节严重者,则应以聚众扰乱社会秩序罪定罪处罚。当然,对于暴恐培训班以及宗教极端思想培训班的组织者、策划者、教经者及资助者则应以危害国家安全罪或恐怖组织罪定罪处罚。此外,我们必须认真解决信教群众对宗教知识的需求及宗教人士的更替问题。在此方面,各级伊斯兰教协会应发挥作用,广泛深入了解情况,采取行之有效的举措。(2)关于零散朝觐问题,有关部门要加大对各类组织者追究法律责任的力度。朝觐工作应当纳入依法管理轨道,保证朝觐名额分配和取得程序公平公正、公开透明,坚决消除腐败现象。此外,我们要加强对信教群众的宣传教育,明确指出朝觐名额的限制是沙特给我国的限制,不是党委政府对信教群众的限制。新疆再放宽朝觐者的年龄等条件限制,只会造成更大的矛盾和混乱。

(五)精神文明建设是消解非法宗教活动不利影响的有效手段

当前,新疆绝大多数信教群众生活在农村,受教育程度普遍较低,其中还有不少是文盲。由于文化、科学知识比较缺乏,精神生活比较贫乏,加之基层思想政治工作比较薄弱,群众盲目信教的问题十分突出,容易形成滋生非法宗教活动的社会土壤。为此,必须切实加强精神文明建设。首先,要广泛深入地对信教群众进行政策法律教育,增强其知法、懂法、守法的法律意识,自觉远离违法犯罪活动。同时,要丰富农村和社区的精神文化生活,基层党政组织和群众组织要本着信教群众自愿的原则,经常组织开展生动活泼的文体活动、排忧解难的关爱活动、增长知识的学习活动、破除迷信的科普活动、提高技能的培训活动等等,以此满足广大群众的精神文化需求。各级各类宣传文化部门、广播电视机构要创作更多更好反映新疆各民族生活的作品,以各民族互相交融认同为主线,以灵活多样的内容和形式发挥现代文化的有效引领作用,使现代文明逐渐浸润信教群众的生产生活实践,达到宗教信仰与社会发展的和谐统一。

责任编辑:刘 欣

^① 周旺生:《立法学》,北京:法律出版社,2009年,第294~296页。

^② 新疆维吾尔自治区党委办公厅、自治区人民政府办公厅:《关于进一步依法治理非法宗教活动、遏制宗教极端思想渗透工作的若干指导意见(试行)》(新党办发〔2013〕11号,简称“自治区11号文件”)。